

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

ANNO XXXIII - N. 2-3



DIRITTO DEI TRASPORTI 2020



ISSN 1123-5802

s a g g i

ROCCO LOBIANCO

IL PORTO FRANCO DI TRIESTE: PROFILI GIURIDICI E RECENTI NOVITÀ NORMATIVE

The Free Port of Trieste represents a unique case in the international context both for its source of law — an international Treaty — and the content thereof. Its main features comprise the possibility to carry out operations in the free port and the dynamism of the area. With particular reference to the modifications of the port's premises, the recent normative interventions brought about an enlargement thereof, and further enabled the transfer of the duty regime from one area to another and the resulting declassification of the Old Port's area.

SOMMARIO — 1. Premessa storica — 2. Sui recenti sviluppi normativi del Porto franco: il decreto interministeriale 13 luglio 2017 ed il ruolo del Presidente dell'Autorità di sistema portuale — 3. Sulla normativa speciale dei punti franchi di Trieste nel contesto dell'Unione europea — 4. Sulla modificabilità dell'area dei punti franchi — 5. Sulla sdemanializzazione delle aree del porto vecchio — 6. Sulle lavorazioni nei punti franchi — 7. Conclusioni.

1. *Premessa storica* — Al fine di comprendere le peculiarità giuridiche del Porto franco di Trieste e le ragioni per cui esso costituisce un *unicum* nello scenario internazionale sono necessarie alcune brevi note storiche.

Il Porto franco di Trieste fu istituito per volere dell'imperatore Carlo VI con la sua patente del 18 marzo 1719, con cui venivano dichiarati porti franchi Trieste e Fiume. Tale operazione aveva lo scopo di favorire gli scambi e lo sviluppo economico dell'Impero attraverso la rimozione delle limitazioni al commercio con la previsione della franchigia doganale e di una serie di ulteriori libertà ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In particolare, la predetta patente prevedeva la libertà di commercio, di entrata ed uscita dal porto per i commercianti e gli armatori di qualsiasi nazionalità, la libertà di accesso per merci di qualsiasi nazionalità e per le navi battenti qualsiasi bandiera e la possibilità di depositare le merci presso i magazzini del Porto franco per un

Durante il periodo di dominazione austroungarica, la normativa doganale in vigore a Trieste rimaneva la medesima se non per l'abbandono del concetto di porto franco che venne sostituito da quello dei punti franchi ⁽²⁾. Tale modifica comportava che l'extraterritoria-

periodo di tempo non superiore a nove mesi senza che, all'atto dello sbarco della merce, venissero applicati dazi o diritti di natura doganale: «1. Ogni trafficante, capitano di nave, patrono, ed altri siffatti possono entrare liberamente senza impedimento, senza oneri, nei porti franchi, ed uscirne; comperare e vendere merci ed effetti, caricare e scaricare tanto personalmente che mediante agenti e fattori, come meglio e più comodo sembrerà loro; senza che per la loro stata, per l'arrivo o per la partenza abbiano a pagare qualcosa ai nostri ufficiali a titoli di protezione, e pel così detto Regale, e per altro titolo, qualunque nome possa avere; né dovranno pagare per titolo di introduzione (eccettuata la solita gabella tollerabile moderata secondo tariffa) più che mezzo per cento di Consolato [...] 3. Affinché ogni trafficante e negoziante nei suddetti porti franchi possa trovare la migliore sua convenienza in un modo o nell'altro, permettiamo ad essi negozianti tanto indigeni che stranieri di depositare le loro merci scaricate, negli empori camerale esistenti o futuri di Trieste e di Fiume, verso corresponsione di proporzionato affitto, e di lasciarli depositati nove mesi, e se nel frattempo gli empori si empiessero di merci, di collocarle e depositarle in casa ivi prossima, ovvero in emporio privato, sotto due chiavi, una delle quali starà in mano del Console ivi residente, l'altra in mano del proprietario delle merci; e né il Console, né il proprietario prima dello scorrere dei nove mesi saranno tenuti di pagare gabella qualsiasi delle merci depositate. A tale oggetto vogliamo e clementissimamente permettiamo che siffatte merci vengano tassate dal Console o da un Consigliere del Tribunale Cambiario aggiuntivi negozianti, cioè il proprietario delle merci, ed altro della stessa nazione; ed in altro modo non siano tassate le merci. E sarà del pari loro libero nei nostri stati di comperare le merci al prezzo più basso che potranno, e di rivenderle ad altri negozianti esteri al prezzo più alto che sarà possibile, di introdurle secondo la disposizione di chi traffica, di venderle comodamente là da dove la nave ricaricata di altre merci vuole partire, o dove al patrone di nave si presenta occasione di navigare più oltre, ed il venditore non trova pronto il compratore; ma che peraltro sia sempre provveduto dal necessario danaro» (cfr. traduzione della patente di Carlo VI di P. KANDLER in *Emporio e Portofranco di Trieste*, Trieste, 1864, 110). Sul punto cfr. *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, ASPT — ASTRA, 1993, 18.

(2) L'art. 1 della l. 30 aprile 1889 (B.L.I. n. 63) statuiva che i territori di Trieste e di Fiume dal 1 luglio 1891 sarebbero stati compresi in via definitiva nel territorio doganale generale dell'Impero austroungarico perdendo quindi il loro carattere di extradoganalità. Contestualmente, con la l. 23 giugno 1891 (B.L.I. n. 76), si prevedeva l'applicazione del regime di franchigia in alcune zone intercluse del porto («nel territorio del porto franco di Trieste, finora esistente, potranno introdursi dal 1 luglio in poi le merci soggette a dazio con esenzione dal dazio soltanto all'uopo di esser depositate o lavorate in punti determinati e confinati, stabiliti in via amministrativa di concerto col regio Governo ungherese, ed i quali punti anche in avanti si tratteranno quali territori estradoganali, e fuori di questi soltanto ancora per esser depositate o lavorate nei magazzini generali o magazzini privati sotto chiusura controlleria d'ufficio»). I predetti punti franchi venivano regolati con l'ordinanza ministeriale del 23 giugno 1891 n. 78.

lità, che in un primo momento riguardava l'intera area portuale di Trieste, fosse limitata ad alcune aree intercluse interne al porto (i punti franchi). È proprio a questo periodo che risale il primo ampliamento dell'area dei punti franchi, con l'istituzione del nuovo punto franco presso San Sabba per gli olii minerali.

La normativa rimaneva praticamente immutata anche a seguito dell'annessione di Trieste (e Fiume) all'Italia al termine della prima guerra mondiale allorché il Regno d'Italia recepiva la normativa dell'Impero austroungarico ⁽³⁾. Durante tale periodo l'area dei punti franchi veniva ulteriormente ampliata con l'istituzione nel 1920 del punto franco nel piazzale legnami di Servola (solo per il legname) ⁽⁴⁾.

A seguito della seconda guerra mondiale si apriva un nuovo capitolo per il Porto franco di Trieste. In particolare, il 10 febbraio 1947 venne sottoscritto il Trattato di pace di Parigi tra le potenze alleate ed associate e l'Italia ⁽⁵⁾. Tale Trattato comprendeva 17 allegati, 5 dei quali interessavano Trieste. Nello specifico, con l'allegato VIII veniva reintrodotta il concetto di Porto franco (*Free Port*) sebbene inteso in maniera innovativa rispetto al passato, fissandone i confini entro quelli dei punti franchi del 1939.

L'allegato VIII, che costituisce tuttora la colonna portante della disciplina del Porto franco di Trieste, riprendeva i principi di libertà di commercio e di non discriminazione introdotti dalla patente di Carlo VI del 1719 ma, allo stesso tempo, introduceva alcuni elementi di novità.

Il primo elemento di novità era rappresentato dal rango della fonte normativa che non era più contenuta, come in precedenza, nell'ordinamento interno (prima quello dell'Impero austroungarico, e poi quello del Regno d'Italia), bensì in un trattato internazionale. Tale carattere di internazionalità ⁽⁶⁾ si rifletteva anche sul contenuto

⁽³⁾ In particolare, con il r.d. 15 settembre 1922 n. 1356 veniva prevista l'applicazione «alle nuove provincie della legge e del regolamento doganale vigenti nel Regno» stabilendo all'art. 11 il mantenimento di «tutte le disposizioni vigenti a favore dei punti franchi delle nuove provincie».

⁽⁴⁾ Il punto franco dei legnami Trieste Servola fu istituito con il decreto commissariale 7 agosto 1920 n. 6406/7024.

⁽⁵⁾ Tale Trattato entrò nell'ordinamento interno con il d.lg.C.p.S. 28 novembre 1947 n. 1430 che lo rese esecutivo ed attraverso la successiva ratifica con l. 25 novembre 1952 n. 3054.

⁽⁶⁾ Sulla funzione internazionale del Porto franco di Trieste cfr. F.A. QUERCI, *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.* 1997, n. 72/73, 5 e F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, EUT, Trieste, 1999, 147.

dell'allegato VIII che in più disposizioni evidenziava come l'istituzione del Porto franco fosse rivolta al servizio del «commercio internazionale», richiamando anche le consuetudini in vigore negli altri porti franchi mondiali (7).

Proprio in tale allegato veniva per la prima volta prevista a livello normativo la possibilità di ampliare l'area del Porto franco (art. 3) individuandone il procedimento di attuazione (8). Come si è anticipato, infatti, il Porto franco era già stato oggetto di diversi ampliamenti negli anni precedenti, ma solo con il Trattato di pace tale facoltà veniva esplicitata e regolamentata.

L'elemento maggiormente innovativo dell'allegato VIII, sul quale la dottrina in passato ha fornito interpretazioni contrastanti, riguardava il contenuto dell'art. 2 che attribuiva al nuovo *Free Port* una personalità giuridica riconoscendo allo stesso le caratteristiche «di un ente autonomo e decentrato: autonomia istituzionale, normativa e patrimoniale» (9).

Il Trattato di pace, dovendo risolvere anche le problematiche attinenti ai confini tra la Repubblica federale di Jugoslavia e l'Italia, nell'impossibilità di trovare un accordo tra le stesse potenze vincitrici con riferimento al territorio di Trieste, prevedeva quale soluzione temporanea la (futura) creazione del Territorio libero di Trieste (cfr. allegati VI, VII, VIII, IX e X e gli art. 21 e 22 dell'allegato VIII). Tale nuovo Stato era concepito come uno stato cuscinetto indipendente, garantito e controllato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, il cui governatore sarebbe stato nominato dal Consiglio stesso. Di fatto, però, lo Stato del Territorio libero di Trieste non fu mai costituito e il territorio interessato rimase governato dal Governo militare alleato nella zona A e dal Governo militare jugoslavo nella zona B. Sotto il Governo militare alleato l'area del Porto franco fu ulte-

(7) Sulle consuetudini nei porti franchi nel mondo cfr. F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, cit., 147; F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.* 2000, n. 80, 144 e A.M. MIATELLO, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.* aprile-giugno 1982, 124.

(8) L'art. 3 dell'allegato VIII statuisce che nel caso in cui sia necessario incrementare l'area del Porto franco tale allargamento può essere eseguito su proposta del Direttore del Porto franco con la decisione del Consiglio di Governo e con l'approvazione dell'Assemblea Popolare.

(9) Cfr. D. MALTESE-E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, 1069.

riormente ampliata con tre ordini successivi (n. 118/49, n. 108/50 e n. 141/52) ⁽¹⁰⁾.

A seguito, tuttavia, della mancata realizzazione dello Stato del Territorio libero di Trieste, vista la necessità di risolvere in maniera definitiva le questioni relative ai confini tra Jugoslavia ed Italia con la spartizione del predetto Stato, in data 5 ottobre 1954 fu sottoscritto un nuovo accordo tra Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Jugoslavia: il Memorandum d'intesa di Londra ⁽¹¹⁾. Poiché la normativa internazionale prevedeva l'istituzione dell'ente *Free Port* all'interno del più ampio contesto del Territorio libero di Trieste, il Memorandum di Londra si premurava di specificare le sorti del Porto franco al di fuori del predetto contesto. In particolare, in tale accordo veniva individuato l'obbligo in capo allo Stato italiano di mantenere il Porto franco richiamando la normativa del Trattato di pace di Parigi: l'art. 5, statuiva, infatti, che «*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*».

Al momento dell'attuazione del Memorandum, con il venir meno del governo militare alleato nella zona A del Territorio libero di Trieste, sostituito da quello italiano, venne nominato un Commissario generale del governo del territorio di Trieste al quale erano conferiti i poteri normativo ed amministrativo al fine di armonizzare la legi-

⁽¹⁰⁾ Con tali ordini veniva dichiarato il punto franco per i legnami a Prosecco e veniva ampliata l'area dell'ex Arsenale. Si noti, a tale proposito, che sebbene l'allegato VIII avesse individuato una procedura specifica per l'ampliamento dell'area del Porto franco, in assenza della creazione dell'ente *Free Port* e della nomina del suo *Director* e degli ulteriori organi del Territorio libero di Trieste, il Governo militare alleato provvedeva esso stesso all'ampliamento del Porto franco con i predetti ordini (quindi sempre con atti dell'esecutivo).

⁽¹¹⁾ Con tale accordo veniva individuato il nuovo confine che, però, si discostava dalla precedente linea di demarcazione tra le zone A e B del Territorio libero in quanto prevedeva una modifica rispetto alla precedente suddivisione a favore della Jugoslavia per la zona di Muggia, relativa ad un area di circa 12 mila metri quadri e tremila abitanti. Non a caso, la traduzione in italiano del Memorandum era (volutamente) imprecisa: il termine inglese «*boundary*», tradotto in jugoslavo come «*grani-ca*» ossia confine, nel testo divulgato in italiano, privo di alcuna ufficialità, veniva tradotto come «linea di demarcazione». Con questa inesattezza il Governo italiano tentava di rendere meno evidente ai cittadini interessati che il confine stabilito nel Memorandum di Londra fosse inteso come definitivo, lasciando ancora uno spiraglio di speranza per la rivendicazione da parte dell'Italia della zona B del Territorio libero.

slazione del Governo militare alleato con quella italiana ⁽¹²⁾. Il Commissario generale del governo di Trieste diede attuazione all'obbligo previsto nell'art. 5 del Memorandum di «mantenere» il Porto franco di Trieste con il decreto commissariale del 19 gennaio 1955 n. 29, che ricalcava per il contenuto la normativa precedente (d.m. 20 dicembre 1925 n. 1693, attuativo del r.d. 15 settembre 1922 n. 1356 che, a sua volta, si rifaceva alla normativa in vigore sotto l'Impero austroungarico). Anche il decreto commissariale del 1955 prevedeva che fosse «mantenuto» il Porto franco «costituito dai [...] punti franchi» (cfr. art. 1).

Nel secondo dopoguerra l'estensione del Porto franco mutò ulteriormente e con il decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53, fu istituito il punto franco industriale (ampliato con il decreto commissariale 10 febbraio 1962 n. 4 e successivamente ridotto con la l. 12 marzo 1968 n. 429).

Nel frattempo in Europa si affacciavano le prime idee di libero scambio e di unione doganale, che sfociavano nell'emanazione del Trattato di Roma nel 1957 con cui veniva istituita la Comunità economica europea. In tale Trattato, per la prima volta, si faceva riferimento al concetto di unione doganale, inteso quale fondamento della Comunità economica europea. L'unione doganale, comportando l'eliminazione delle barriere doganali interne e la previsione di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi (art. 9), mal si conciliava con la presenza di zone franche disciplinate ciascuna dalla normativa interna dello Stato che la ospitava. Per tale motivo, in attuazione delle previsioni del Trattato di Roma, venivano adottate alcune direttive volte all'armonizzazione delle disposizioni interne riguardanti il regime del perfezionamento attivo, il regime dei depositi doganali ed il regime delle zone franche (dir. 69/73/CEE, dir. 69/74/CEE e dir. 69/75/CEE).

(12) A tale proposito è bene precisare che non fu il Commissario generale del governo di Trieste a subentrare al Governo militare alleato, bensì lo Stato italiano. Con il d.P.R. 27 ottobre 1954 veniva nominato Commissario generale del Governo il Prefetto dott. Giovanni Palamara e venivano conferiti a quest'ultimo «i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché con i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo militare alleato». Tali poteri vennero individuati in maniera specifica dal decreto commissariale del 24 novembre 1954 n. 36 secondo cui «spettano, tra l'altro, al commissario generale l'alta direzione dei servizi statali e la vigilanza sui servizi locali, nonché il mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio amministrato. Nell'esercizio della funzione normativa il commissario generale si avvale di una apposita commissione legislativa».

In Italia, in attuazione delle predette direttive, veniva emanato il d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133 sull'armonizzazione della disciplina dei depositi doganali e delle zone franche che, all'art. 32, faceva salva la disciplina per i punti franchi di Trieste. La disciplina del Porto franco triestino, quindi, rimaneva ancora quella derivante dall'allegato VIII.

Nel decennio successivo, fu emanato il t.u. delle disposizioni legislative in materia doganale (d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43) in cui, ancora una volta, si ribadiva e riconosceva che la disciplina del Porto franco di Trieste era sempre quella derivante dall'allegato VIII ⁽¹³⁾.

Il 10 novembre 1975 fu sottoscritto da Italia e Jugoslavia il Trattato di Osimo con il quale si stabiliva la cessazione degli effetti del Memorandum d'intesa di Londra nelle relazioni tra i predetti Stati rendendo definitive le frontiere individuate con il Memorandum (art. 7).

I successivi interventi normativi riguardavano, invece, la gestione dei punti franchi e l'ente a ciò preposto, ossia l'Ente autonomo del porto di Trieste, istituito con l. 9 luglio 1967 n. 589, e successivamente riordinato con il d.P.R. 2 ottobre 1978 n. 714.

2. Sui recenti sviluppi normativi del Porto franco: il decreto interministeriale 13 luglio 2017 ed il ruolo del Presidente dell'Autorità di sistema portuale — Con la l. 28 gennaio 1994 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale, l'Autorità portuale subentrava all'Ente autonomo del porto. Tale atto, riconoscendo nuovamente la specialità della normativa in vigore nel Porto franco di Trieste, evidenziava la necessità di un intervento legislativo con riferimento all'organizzazione amministrativa del Porto franco: mentre, infatti, i primi sei commi dell'art. 6 stabilivano i compiti ed i poteri dell'Autorità portuale con riferimento agli altri porti italiani, all'ultimo comma veniva precisato che «il Ministro dei trasporti e della navigazione, sentita l'Autorità portuale di Trieste, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti franchi».

Tale decreto però, anche a causa di contrasti in merito al conferimento di alcuni poteri tra cui i provvedimenti relativi al trasferi-

⁽¹³⁾ In particolare, l'art. 169 statuiva che «per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII [...] restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli».

mento dei punti franchi, arrivò solo nel 2017, con più di 20 anni di ritardo ⁽¹⁴⁾.

Con l'emanazione del d.m. 13 luglio 2017 venivano individuate le competenze dell'Autorità di sistema portuale e del suo Presidente e venivano chiariti e ribaditi alcuni concetti sui quali la dottrina aveva a lungo discusso, primo tra i quali la stessa nozione di Porto franco. L'art. 2, lett. *a*, infatti, definisce il Porto franco come l'insieme dei punti franchi individuati dalla vigente normativa, con ciò escludendo (ancora una volta) la teoria secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto istituire l'ente *Free port* ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ In realtà, vi furono alcuni tentativi di dare attuazione alla predetta disposizione già verso la fine degli anni Novanta, quando il Ministro dei trasporti Burlado aveva predisposto uno schema di regolamento (decreto Burlando) che però, a causa dei contrasti tra i due ministeri dei trasporti e quello dell'industria in merito al potere di ampliamento delle aree (che il primo ministero attribuiva al Commissario del governo presso la regione mediante il richiamo all'art. 70 della l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1, mentre il ministero dell'industria attribuiva al proprio ministro) non fu mai emanato. Fu altresì formulata una proposta di legge da parte del Comitato regionale del Friuli-Venezia Giulia dell'Associazione Italiana di Diritto Marittimo che aveva predisposto uno schema legislativo, attuativo dell'allegato VIII del Trattato di Parigi, recepito da numerosi senatori e deputati e che formava oggetto del disegno di legge n. 1626 depositato il 6 novembre 1996 alla presidenza del Senato (cfr. *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul porto franco di Trieste*, in *Dir. mar.* 1997, 906). Tale proposta aveva lo scopo di adattare la disciplina del Porto franco a quanto previsto dall'allegato VIII. In particolare veniva prevista la costituzione dell'ente Porto franco e l'extradoganalità (e non mera assimilazione alla stessa) del territorio del Porto franco attraverso il trasferimento del demanio statale.

⁽¹⁵⁾ Negli anni Novanta, infatti, erano sorti molteplici dubbi interpretativi con riferimento al contenuto dell'art. 5 del Memorandum («*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*»). Nel succitato richiamo al Porto franco, infatti, viene eliminato ogni riferimento alla costituzione dell'ente *Free Port* prevedendo, al suo posto, un obbligo per il Governo italiano di «mantenere» il Porto franco. È chiaro, però, che la mancata creazione dell'ente *Free Port* mal si conciliava con la previsione del suo mantenimento e, proprio a causa di queste incongruenze, la dottrina si è a lungo interrogata sulla concezione del Porto franco e sulla sua esistenza giuridica nell'ordinamento italiano. Sulla questione si contrapponevano differenti orientamenti: da un lato vi era chi sosteneva che il richiamo del Memorandum di Londra ai principi dell'allegato VIII («*in general accordance with the provisions*») alludesse ai principi generali (la libertà di commercio e la non discriminazione di bandiera), mentre secondo altri il riferimento prescriveva un obbligo internazionale dell'Italia di istituire l'ente *Free Port* nella concezione di cui all'allegato VIII. In altre parole, mentre per il primo orientamento il Memorandum d'intesa avrebbe prescritto allo Stato italiano una prestazione di risultato, per il secondo orientamento, invece, si tratterebbe di una prestazione di mezzi consistente nella costituzione dell'ente *Free Port*. Quest'ultima posizione è stata elaborata dall'Associazione Italiana di Diritto Ma-

Il nucleo del predetto decreto riguarda la figura del Presidente dell'Autorità di sistema portuale cui vengono attribuiti tutta una serie di poteri di amministrazione ⁽¹⁶⁾ e di regolamentazione ⁽¹⁷⁾ e di ulteriori competenze ⁽¹⁸⁾.

rittimo di Trieste e condivisa anche da Maltese il quale ha precisato che «non essendosi avuto il trapasso della proprietà al nuovo ente sovrano — il T.L.T. — il complesso di beni, rimasto in proprietà dell'originario ente sovrano — lo Stato italiano — si trasferisce nella disponibilità esclusiva del Porto franco, rimanendo sui beni medesimi impresso il vincolo permanente della destinazione al libero traffico internazionale secondo il precetto del Trattato di pace». Vi era poi una terza e più estrema corrente secondo cui il Porto franco di Trieste non avrebbe solo una funzione internazionale, ma costituirebbe esso stesso «un territorio internazionale libero al commercio, posto realmente all'estero, al di fuori della linea doganale italiana e di quella comunitaria, ove è vietata ogni forma di controllo e di ingerenza da parte dello Stato italiano» (F. A. QUERCI, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in *Trasp.* 1996, 3; nello stesso senso v. anche v. F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.* 2000, n. 81, 149 e F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.* 2000, n. 80, 144). Sono state proprio le idee di questi ultimi due Autori ad ispirare un movimento di cittadini triestini sostenitori dell'attuale esistenza del Territorio libero di Trieste «quale Stato indipendente, neutrale e smilitarizzato con l'unico Porto franco internazionale al mondo» (come si legge dal sito internet del Movimento Trieste Libera <https://triestelibera.one/>), che al fine di «ripristinare» il (mai esistito) T.L.T. e di far valere la conseguente indipendenza dei cittadini di tale area dallo Stato italiano, ha promosso molteplici azioni legali (tra cui vale la pena ricordare T.A.R. Trieste 28 ottobre 2013 n. 530 in cui è stata evidenziata l'infondatezza di tale teoria con un'analisi approfondita della questione). Il legislatore italiano ha condiviso, invece, la prima interpretazione, escludendo che vi fosse un obbligo in capo allo Stato italiano di istituire l'ente *Free Port*, ed intendendo il concetto di Porto franco quale insieme dei punti franchi. Un tanto si desume sia dalla normativa italiana promulgata in attuazione del Memorandum (decreto commissariale n. 29 del 19 gennaio 1955) sia dal recente d.m. 13 luglio 2017. Proprio in quest'ultimo decreto, infatti, è contenuta la definizione di Porto franco come «i punti franchi individuati negli attuali limiti della circoscrizione territoriale del porto franco internazionale di Trieste di competenza dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e le altre zone di cui all'art. 1, commi 618, 619 e 620, della l. 23 dicembre 2014 n. 190, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali». Vale la pena evidenziare come, sebbene la questione attinente alla concezione del Porto franco è stata definitivamente superata anche attraverso quest'ultimo decreto, riconfermando la posizione del legislatore italiano, questo risulta in contrasto con le previsioni dell'allegato VIII.

⁽¹⁶⁾ Tra tali poteri previsti dall'art. 3 rientrano: l'amministrazione, sentito il comitato di gestione, delle aree e dei beni del demanio marittimo che rientrano nella circoscrizione territoriale di competenza (comma 2, lett. *a* e *b*); l'istituzione del servizio di vigilanza (comma 2, lett. *e*); l'individuazione di specifiche aree per l'esercizio di attività produttive finalizzate a razionalizzare l'uso del porto e agevolare i tempi di lavoro dell'utenza (comma 2, lett. *f*); il coordinamento delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni (comma 2, lett. *g*); l'ordinaria e la straordinaria manutenzione delle parti comuni (comma 2, lett. *h*); l'esecuzione delle opere richieste dall'Agenzia

Tra questi poteri, quello maggiormente discusso e che aveva altresì determinato il ritardo nell'emanazione del provvedimento, riguardava i poteri relativi alla modifica dell'estensione dei punti franchi che, per effetto di tale decreto, non faceva più capo, come in precedenza, al Commissario del governo nella regione Friuli Venezia Giulia, bensì all'Autorità di sistema portuale in persona del suo Presidente. Inoltre, per effetto della legge di stabilità del 2015, oltre al mero ampliamento dell'area dei punti franchi, veniva reso possibile altresì lo spostamento del regime di franchigia ad altre aree. Tali previsioni concretizzano i principi contenuti nell'allegato VIII agli art. 18-20 e sono strettamente connessi all'internazionalità del Porto franco posto che il medesimo decreto del 2017 precisa che le predette modifiche devono rispondere alle «necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano» (art. 3, comma 5).

Un ulteriore potere determinante che il decreto interministeriale attribuiva al Presidente dell'Autorità di sistema portuale era quello di autorizzare la manipolazione di merci e la produzione di beni e servizi anche di carattere industriale nei punti franchi.

L'individuazione e l'accorpamento di tutti i predetti poteri di amministrazione, regolamentazione e quelli ulteriori, in capo al Presidente dell'Autorità di sistema portuale, che è divenuto la figura di riferimento nella gestione dei punti franchi di Trieste, costituisce il più grande merito del decreto interministeriale che in tal modo ha

delle dogane e dei monopoli, dall'autorità marittima e dalle altre amministrazioni competenti (comma 2, lett. *i*); la garanzia della libertà di accesso ai vettori ferroviari (comma 4).

(17) Tra i poteri di regolamentazione troviamo: la regolamentazione dell'accesso al Porto franco con la determinazione dei relativi orari (comma 2, lett. *d*); la definizione con regolamento degli spazi comuni e delle modalità di utilizzo di tali spazi (comma 2, lett. *l*); il potere di modificare l'area dei punti franchi (comma 5); il potere di autorizzare e limitare la manipolazione delle merci e la produzione di beni e servizi anche a carattere industriale nei punti franchi (comma 2, lett. *a* e *b*); la determinazione dei canoni relativi alle concessioni delle aree demaniali e delle banchine, alle concessioni demaniali marittime per scopi turistico-ricreativi, nonché quelli di locazione di aree nella disponibilità patrimoniale dell'Autorità di sistema portuale (comma 2, lett. *c*).

(18) Al Presidente dell'Autorità di sistema portuale sono altresì attribuite funzioni di promozione industriale e commerciale (comma 2, lett. *m*), di promozione dello sviluppo dei servizi ferroviari nel Porto franco (comma 4), nonché di formazione professionale, sentita la Regione Friuli-Venezia Giulia (comma 2, lett. *n*).

determinato una rilevante semplificazione per gli operatori ed investitori del porto.

3. *Sulla normativa speciale dei punti franchi di Trieste nel contesto dell'Unione europea* — Alla luce della pluralità di fonti normative di ranghi differenti che disciplinano il Porto franco, appare necessario precisare i rapporti che intercorrono tra le differenti normative interessate e le motivazioni per cui i punti franchi di Trieste, pur a fronte dell'armonizzazione della normativa delle zone franche a livello unionale (art. 243-249 reg. (UE) n. 952/2013), risultano tuttora regolati dalle disposizioni dell'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi (ed in particolare dagli art. 1-20).

A tale proposito va in primo luogo rammentato che il concetto di porto franco non trova una sua definizione all'interno della normativa unionale (né in quella interna se non con riferimento allo specifico caso di Trieste ove il Porto franco viene definito come l'insieme dei punti franchi, v. art. 2, lett. a, d.m. 13 luglio 2017). Esso può tuttavia essere ricondotto al più generale concetto di zona franca, intesa quale area delimitata situata in un determinato stato, all'interno della quale la merce ivi ubicata è considerata, ai fini doganali, come se non si trovasse all'interno di quello stato. Ciò comporta che la merce estera che entra nella zona franca non è considerata importata fintanto che essa rimane nella zona franca.

Il porto franco, in linea generale, è una particolare tipologia di zona franca caratterizzata dalla sua ubicazione all'interno di un porto.

Va peraltro evidenziato come la definizione di zona franca sopra riportata, che è quella accolta dall'Unione europea, comporta una *fictio iuris* di extraterritorialità che ha ad oggetto la merce, mentre nel caso del Porto franco di Trieste la predetta *fictio iuris* riguarda l'area del porto franco posto che, ai sensi dell'art. 4 del decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29, «il Porto franco è considerato fuori della linea doganale» e non soltanto la merce.

La differenza, sul piano pratico, è di scarso rilievo posto che in entrambi i casi il risultato è il medesimo, ossia l'esenzione dai dazi per la merce estera che entra nel Porto franco di Trieste o nelle zone franche unionali mentre, come si vedrà, le differenze tra il regime speciale del Porto franco di Trieste e le zone franche europee riguardano principalmente altri aspetti.

Quanto alla ragione della differente fonte normativa del Porto franco di Trieste rispetto alle altre zone franche dell'Unione europea, essa è esplicitata proprio dal Trattato di Roma che, nell'ottica di prevenire possibili problematiche sull'applicazione di trattati stipulati anteriormente rispetto all'istituzione della CEE, all'art. 234 (poi confluito nell'art. 307 TCE ed attualmente contenuto nell'art. 351 TFUE), ha previsto una clausola di salvaguardia a favore degli accordi preesistenti. La predetta clausola prevede che le disposizioni del Trattato «non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più stati membri da una parte e uno o più stati terzi dall'altra» ⁽¹⁹⁾. Tale salvaguardia viene garantita sempreché la convenzione antecedente sia compatibile con il Trattato di Roma e, in caso di incompatibilità tra l'accordo preesistente ed il Trattato, è lo stato membro (e non l'Unione europea) a dover ricorrere ai mezzi necessari per eliminare tale incompatibilità ⁽²⁰⁾.

A conferma del fatto che tale clausola valga anche con riferimento al Trattato di pace di Parigi vi sono molteplici dichiarazioni rese dalle istituzioni della Comunità economica europea tra cui la dichiarazione inserita al processo verbale del Consiglio che ha adottato il reg. (CEE) n. 2504/88 relativo alle zone franche e ai depositi franchi. In tale occasione veniva infatti riconosciuto «in relazione con l'art. 234 del Trattato che: 1. il Porto franco di Trieste è stato istituito dall'allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, e ha formato

⁽¹⁹⁾ Sul punto la Corte di Giustizia europea ha precisato che il termine diritti va riferito ai diritti degli stati terzi, mentre quanto agli obblighi essi sono da riferirsi agli stati membri (cfr. C. giust. CEE, 27 febbraio 1962, C-10/61, *Commissione c. Italia*). Per un approfondimento sul punto cfr. S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli stati membri dell'Unione europea e stati terzi*, in *Memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'università di Torino* 6/2017, 128.

⁽²⁰⁾ Il secondo paragrafo del predetto articolo recita: «Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità contestate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta». In merito a tale compatibilità va precisato che, dalla lettura del terzo paragrafo del medesimo articolo, si desume che vi potrebbe essere incompatibilità solo qualora la disciplina speciale fosse meno favorevole rispetto a quella comunitaria. Un tanto viene confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenze C. giust. CEE 11 marzo 1986, C-121/85, *Conegate Ltd c. HM Custon and Excise*, e Trib. CEE 10 luglio 1991, T-76/89, *Independent Televisio Publications Lts c. Commissione*).

oggetto del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954». Lo stesso principio veniva ribadito in occasione dell'adozione del reg. (CEE) n. 1854/89 ⁽²¹⁾.

L'atteggiamento di iniziale favore delle istituzioni comunitarie per il regime speciale del Porto franco di Trieste, a seguito della graduale armonizzazione della normativa doganale a livello comunitario, venne meno e, negli anni '90, fu sostituito dalle critiche determinate dall'incompatibilità tra il regime speciale e la predetta armonizzazione.

In particolare, veniva contestata l'applicabilità della deroga di cui al predetto art. 234 alla disciplina comunitaria per le porzioni di Porto franco divenute tali in un momento successivo all'istituzione della CEE. La questione era legata al fatto che il predetto art. 234 prevedeva la clausola di salvaguardia a favore dei trattati previgenti, tra cui rientrava il Trattato di pace di Parigi ma l'area del Porto franco interessata dalla clausola di salvaguardia sarebbe stata unicamente quella risultante dal Trattato di pace (che richiamava i confini del 1939), rimanendo quindi esclusi i punti franchi oggetto di ampliamenti successivi all'istituzione della CEE. A questi ultimi si sarebbe quindi dovuto applicare la normativa comunitaria ⁽²²⁾.

Le eccezioni sollevate dalle istituzioni europee appaiono tuttavia prive di pregio e non sussistono motivazioni valide per distinguere

⁽²¹⁾ In tale occasione le istituzioni comunitarie affermavano di ricordare «la loro dichiarazione iscritta a processo verbale alla riunione del Consiglio in occasione dell'adozione da parte di quest'ultimo della direttiva 69/75 del 4 marzo 1969 [...] riconoscono pertanto che, conformemente all'art. 234 del trattato, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicata l'esecuzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto prima dell'entrata in vigore del Trattato per quanto riguarda il particolare status economico di Trieste».

⁽²²⁾ Nello specifico, nella relazione n. 95-7-2 sul controllo delle risorse proprie effettuato in Italia, per i porti di Trieste e di Genova, dal 6 al 10 novembre 1995, i servizi della Commissione osservavano che «solo gli spazi designati nel Trattato di Parigi potrebbero godere della deroga sulla base dell'articolo 234 del Trattato di Roma, ad esclusione degli altri spazi creati ulteriormente. L'articolo 3 dell'allegato VIII del Trattato di Parigi contempla la zona di Trieste nei suoi confini del 1939 che comprendevano il punto franco vecchio e il punto franco nuovo, ma non il punto franco scalo legnami, il punto franco S. Sabba e il punto franco industriale». Il medesimo dubbio è stato sollevato anche dalla Corte dei conti della Comunità europea in un rapporto del 9 gennaio 1997 secondo cui la clausola di salvaguardia di cui all'art. 234 «dovrebbe essere applicata solo alle zone franche di Trieste dichiarate tali anteriormente al Trattato di Roma e per effetto diretto di convenzioni internazionali», cioè in quanto «l'articolo 234 del Trattato di Roma consente di onorare le convenzioni internazionali concluse fra uno o più stati membri e uno o più paesi terzi anteriormente all'istituzione delle comunità».

tra i punti franchi istituiti prima o dopo l'istituzione della Comunità economica europea. Questo in quanto il concetto di Porto franco è stato concepito dallo stesso allegato VIII in senso dinamico come dimostra l'art. 3 in cui viene prevista la possibilità di ampliare l'area del Porto franco. Limitare l'efficacia della normativa speciale alle sole aree del Porto franco del 1939 significherebbe svuotare di significato la previsione di ampliamento dei punti franchi e violarne le previsioni ⁽²³⁾.

Peraltro tale interpretazione non parrebbe rispettare neppure le previsioni dell'art. 234 del Trattato di Roma. La predetta disposizione, infatti, fa salvi «i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso». Tra questi diritti degli stati terzi e specularmente tra gli obblighi degli stati membri (ed in particolare dell'Italia) rientrano rispettivamente il diritto e l'obbligo di «allargare l'area del Porto franco» «nel caso in cui sia necessario» come previsto dal quarto comma del predetto art. 3.

Pare evidente che i diritti degli stati beneficiari derivanti dall'allegato VIII non possono esaurirsi nei principi generali di libertà del commercio, di uguaglianza, non discriminazione e non onerosità, ma si articolano nelle ulteriori previsioni — volte a garantire i predetti diritti — tra cui figura la possibilità di ampliamento dei punti franchi.

La posizione delle istituzioni comunitarie si è inasprita ulteriormente negli anni 2000 quando la Comunità europea in più occasioni criticava il regime speciale del Porto franco di Trieste in quanto contrastante con l'obiettivo di armonizzazione della disciplina doganale, arrivando in un'occasione anche a negare l'applicabilità del regime speciale nel Porto franco di Trieste ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Sul punto cfr. D. MALTESE, *I punti franchi del porto franco di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.* 1998, I, 1321.

⁽²⁴⁾ In particolare, nel 2005 fu chiesto alla Commissione quale sarebbe stato il futuro del regime speciale del Porto franco a seguito dell'emanazione del Codice doganale aggiornato (reg. (CE) n. 450/2008), alla luce del fatto che il precedente Codice doganale comunitario (reg. (CEE) n. 2913/92) non inseriva il predetto porto tra le aree escluse dal territorio doganale comunitario (interrogazione E-0704/05 del 1° marzo 2005). L'Italia, infatti, auspicava che con la nuova disciplina doganale il Porto franco di Trieste sarebbe stato escluso dal territorio doganale comunitario. In tale occasione la Commissione, facendo leva sugli obiettivi di uniformazione delle condizioni di concorrenza, evidenziava la necessità di abolire alcune norme speciali, tra cui quelle relative a determinate zone franche, e sosteneva che «la reintroduzione di nor-

Tuttavia, nonostante l'Unione europea non sembri favorevole alla *lex specialis* del Porto franco di Trieste, essa ne ha (quasi) sempre dovuto riconoscere la vigenza e la sua compatibilità con la normativa comunitaria, proprio in virtù della succitata clausola di salvaguardia ⁽²⁵⁾.

me speciali a favore del Porto franco di Trieste [...] contrasterebbe il perseguimento dei suddetti obiettivi», riconoscendo però l'impossibilità per la legislazione comunitaria di «cambiare gli obblighi che scaturiscono da accordi internazionali concernenti Trieste». La Commissione, quindi, suo malgrado, confermava la vigenza del regime speciale dei punti franchi di Trieste. Nel 2012 veniva nuovamente richiesto alle istituzioni europee di pronunciarsi in merito alla compatibilità tra la *lex specialis* del Porto franco di Trieste e la normativa dell'UE. La risposta di Algirdas Semeta per la Commissione si discostava dalle precedenti poiché affermava che i diritti ed obblighi previsti dall'allegato VIII fossero garantiti dall'applicazione della disciplina comunitaria per le zone franche. La predetta affermazione, però, non teneva conto delle evidenti differenze che intercorrono tra la disciplina del Porto franco di Trieste e quella europea (tra cui la possibilità di eseguire lavorazioni ed attività industriali all'interno del Porto franco e di ampliare con atto dell'esecutivo l'area dei punti franchi) (interrogazione del 2012 E-006217/2012).

(25) Ben più univoca, invece, pare essere la posizione dello Stato italiano in merito al regime normativo dei punti franchi del porto di Trieste che, sin dalle prime direttive comunitarie riguardanti le zone franche, ha salvaguardato la *lex specialis* del Porto franco. Ci si riferisce in particolare al d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133, attuativo delle direttive 73, 74 e 75 del 1969, che, all'art. 32, prevedeva che «per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII [...] restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli». Lo stesso principio veniva successivamente ribadito dall'art. 169 del d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 ed in occasione del riordino della legislazione in materia portuale con la l. 28 gennaio 1994 n. 84 (art. 6). Anche la giurisprudenza si è espressa nello stesso senso. Sul punto cfr. Trib. Trieste 27 settembre 1979 (inedita, citata da M. CAMPAILLA, *Il regime giuridico delle zone franche del porto franco di Trieste*, in *Dir. trasp.* 1998, 47); Trib. Trieste ordinanza 7 giugno 1996 in cui il Porto franco di Trieste veniva definito un «territorio extradoganale, compreso fra la linea doganale ed il confine politico dello Stato italiano» (inedita, anch'essa citata da M. CAMPAILLA, *op. cit.*); Trib. Trieste, II sez. civ., ordinanza 21 settembre 1989 (in *Riv. dir. int. priv. e proc.* 1990, II, 984); Trib. Trieste 13 maggio 1997 (in *Foro it.* 1998, I, 1318 con nota di D. MALTESE e in *Dir. trasp.* 1998, 757 con nota di R. LONGOBARDI); Trib. Trieste 18 dicembre 2004 (in *Dir. mar.* 2006, 1285); Trib. Trieste 23 marzo 2005 (in *Dir. mar.* 2006, 1297); Comm. Trib. regionale per il Friuli Venezia Giulia 4 aprile 2016 n. 118. Nello stesso senso in ambito amministrativo cfr. parere del Cons. St. 21 marzo 1996 (consultabile dal sito in <http://www.aspt-astra.it/wp-content/uploads/2019/01/n095-ConsiglioDiStato-21-marzo-1996-n2957-1995.pdf>); TAR Lazio n. 2677 del 2009 (inedita) e Consiglio di Stato 15 maggio 2012 n. 2780; TAR Trieste 15 luglio 2013 n. 400 (in *Dir. mar.* 2013, 919 con nota di E. VOLLI). Infine, va segnalato che anche l'Amministrazione doganale ha condiviso tale ricostruzione della disciplina per i punti franchi del Porto franco di Trieste nel provvedimento di data 15 ottobre 1996 del Direttore della Circonscrizione delle Dogane.

4. *Sulla modificabilità dell'area dei punti franchi* — Ripercorrendo l'evoluzione normativa e geografica del Porto franco, si è visto che inizialmente esso era composto dal porto franco vecchio (punto franco Vittorio Emanuele III) e dal porto franco nuovo (punto franco Emanuele Filiberto duca d'Aosta) e, successivamente, il regime di franchigia veniva esteso anche al punto franco scalo legnami, al punto franco olii minerali (o punto franco San Sabba) ed al punto franco industriale. Una delle caratteristiche peculiari del Porto franco era quindi la dinamicità che, negli anni, aveva permesso all'area del Porto franco di essere modificata per venire incontro alle esigenze (anche) del commercio internazionale attraverso molteplici ampliamenti (v. *supra*), alcune le riduzioni ⁽²⁶⁾, alcune sospensioni temporanee del regime di franchigia ⁽²⁷⁾ ed anche, negli ultimi anni, trasferimenti del regime giuridico ad altre aree.

Per l'effetto di ciò, l'attuale estensione del Porto franco comprende: le residue parti del porto vecchio (ossia le banchine, l'Adriaterminal e la fascia costiera del porto vecchio di Trieste), il punto franco nuovo, lo scalo legnami, il punto franco olii minerali, il punto franco industriale, cui si aggiungono le aree in cui è stato trasferito il regime dal vecchio punto franco, ovvero l'interporto di Trieste a Ferneti, il punto franco di Prosecco, il terminal Teseco, il punto franco sul canale navigabile, il punto franco a Noghere ed punto franco FREEeste ⁽²⁸⁾.

Se, come si è visto, l'evoluzione geografica del Porto franco ha generato dubbi tra le istituzioni comunitarie con riferimento all'effettiva applicabilità del regime speciale alle nuove aree, a livello na-

⁽²⁶⁾ Un esempio è il punto franco legnami di Prosecco istituito con ordine del Governo militare alleato n. 108 del 10 giugno 1950, ampliato nel 1952, ma successivamente non più menzionato dal decreto commissariale n. 29 del 1955 e quindi scorporato dall'ambito del Porto franco. Lo stesso è avvenuto con riferimento alla diga foranea antistante il porto vecchio che rientrava nell'area del punto franco vecchio mentre successivamente venne adibita a stabilimento balneare.

⁽²⁷⁾ Si vedano i decreti commissariali n. 212 del 1984, n. 42 del 1986, n. 19 del 1988, n. 52 del 1992, n. 151 del 1999, n. 600 del 2001, n. 601 del 2001, n. 327 del 2003, nn. 68, 114 e 250 del 2004, n. 250 del 2005, n. 107 del 2007, n. 161 e 205 del 2009, n. 1 del 2010, nn. 16 e 171 del 2011, nn. 8 e 231 del 2012, e da ultimo si veda il decreto dell'Autorità di sistema portuale n. 1538 del 2018.

⁽²⁸⁾ Lo spostamento del regime di franchigia dal porto vecchio a tali aree è stato previsto dal decreto commissariale 26 gennaio 2016 n. 5 salvo per il punto franco FREEeste che veniva disposto a seguito del trasferimento del relativo potere al Presidente dell'Autorità di sistema portuale con decreto 23 gennaio 2019 n. 1567/A.

zionale i dubbi riguardavano, invece, l'individuazione del soggetto cui faceva capo tale potere. Come si è anticipato nella premessa storica, durante il periodo in cui la zona A era sottoposta al Governo militare alleato i provvedimenti di ampliamento del Porto franco venivano emanati con ordini dello stesso Governo militare alleato in persona del Comandante della zona.

Successivamente, a seguito del subentro dello Stato italiano al Governo militare alleato, i provvedimenti di modifica dell'area del Porto franco venivano emanati dal Commissario generale del governo per il territorio di Trieste al quale furono conferiti «i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché [...] i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo militare alleato» (d.P.R. 27 ottobre 1954). Tali poteri corrispondevano a quelli conferiti dall'allegato VIII al *Director* (figura mai venuta ad esistenza). In virtù dei predetti poteri, il Commissario generale, con il decreto 19 gennaio 1955 n. 29, disciplinava il regime di franchigia del Porto franco di Trieste, riprendendo a grandi linee le statuizioni del Trattato di pace di Parigi e ribadendo in tale occasione il potere di estendere l'area del Porto franco per necessità del commercio internazionale (art. 16), potere che fu successivamente esercitato dallo stesso Commissario tramite ulteriori decreti.

I dubbi in merito alla titolarità di tale potere sorsero a seguito dell'emanazione dello statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia con la l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1 che prevedeva il trasferimento dei poteri amministrativi del Commissario generale del governo per il territorio di Trieste al Commissario del governo nella regione (cfr. art. 70). Proprio a causa dello specifico riferimento contenuto nel predetto art. 70 ai «poteri di amministrazione» la dottrina si interrogò sull'effettivo trasferimento del potere di modifica dei punti franchi ⁽²⁹⁾, sebbene di fatto un tale potere venne più volte

(29) Sul punto cfr. E. VOLLI, *Porto franco di Trieste e concessioni demaniali: esistenza del Territorio libero di Trieste*, in *Dir. mar.* 2013, 925; D. MALTESE, *I punti franchi del porto di Trieste — Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.* 1998, I, 1321 e L. PALADIN, *Commento allo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964, 159. Tale interpretazione letterale secondo cui sarebbero stati trasferiti solo i poteri amministrativi, e non anche quelli legislativi, in quanto non menzionati nell'art. 70, pare contrastare con quella logico-sistematica della normativa del Porto franco che ha da sempre attribuito un tale potere all'organo esecutivo. Tale posizione è stata condivisa anche dal gruppo di lavoro sul punto franco di Trieste, costituito con d.m. 16 novembre 1992 n. 647, secondo cui, come si legge

esercitato attraverso successivi provvedimenti di ampliamento dei punti franchi.

La conferma implicita del fatto che tale potere rientrasse tra quelli conferiti al Commissario di governo per il Friuli Venezia Giulia arrivò solo dalla recente legge di stabilità del 2015 (art. 1 comma 618, l. 23 dicembre 2014 n. 190) che prevedeva il potere del Commissario di governo di adottare i provvedimenti necessari allo spostamento del regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio ad altre zone ⁽³⁰⁾. Appare quindi scontato che tale potere di spostamento presupponga che anche il potere di ampliamento fosse attribuito al medesimo soggetto.

Questo ulteriore potere rimase in capo al Commissario di governo per soli due anni poiché, a seguito del d.m. 13 luglio 2017, il potere di «modifica, in conformità al trattato di pace del 1947 — allegato VIII, del porto franco» (art. 3, comma 5) fu attribuito al Presidente dell'Autorità di sistema portuale e, di conseguenza, veniva modificata la previsione contenuta al predetto comma 618 della legge di stabilità 2015 attribuendo il potere di spostamento dei punti franchi al Presidente dell'Autorità di sistema portuale del mare Adriatico orientale ⁽³¹⁾. I successivi provvedimenti di modifica dei punti franchi, quindi, sono stati emanati dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale.

La questione del potere di modifica dell'area del Porto franco in passato ha sollevato alcuni dubbi in dottrina anche con riferimento alla possibilità di modificare l'assetto normativo del Porto franco con atto legislativo unilaterale dello Stato italiano, a fronte della sua derivazione da un trattato internazionale.

nella relazione finale, «la piena assimilazione della condizione del territorio di Trieste a quella del restante territorio nazionale, conseguente alla istituzione della regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e la soppressione dello speciale regime commissariale, non coinvolgevano la permanenza della disciplina particolare posta in essere per il porto franco e conservavano quale potere residuo del Commissario del Governo nella regione la competenza per la estensione delle aree da destinarsi a porto franco».

⁽³⁰⁾ Tale comma prevedeva che «il Commissario di governo per il Friuli Venezia Giulia, previa intesa con il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e con il sindaco di Trieste, adotta, d'intesa con le istituzioni competenti, i provvedimenti necessari per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio di Trieste ad altre zone opportunamente individuate, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali».

⁽³¹⁾ Tale modifica veniva apportata con la successiva legge di stabilità l. 27 dicembre 2017 n. 205, art. 1, comma 66.

Sul punto autorevole dottrina ha ritenuto che l'ampliamento previsto dall'art. 3 dell'allegato VIII fosse attuabile solo con «atto legislativo, essendo stati istituiti i punti franchi con provvedimento di tale valore formale, e non competendo, quindi, all'esecutivo alcun potere al riguardo: non al ministro, né al prefetto e neppure al prefetto quale Commissario del governo presso la regione Friuli Venezia Giulia» ⁽³²⁾.

Tale teoria, però, non pare considerare il fatto che era stato il Trattato di pace stesso ad attribuire il potere di ampliamento all'esecutivo nella persona del *Director* (e non, invece, all'organo legiferante del TLT) ⁽³³⁾. La predetta scelta rifletteva ancora una volta la dinamicità del Porto franco la cui area era in continua evoluzione. Peraltro la scelta operata nell'allegato VIII di attribuire al Direttore tale potere sembra rispondere proprio all'esigenza di rendere celere e semplice la procedura di modifica dei punti franchi al fine di adeguare tempestivamente l'estensione del Porto franco alle esigenze dei traffici internazionali, evitando le lentezze derivanti dall'iter legislativo ordinario (di uno stato, all'epoca, non ancora costituito). L'attribuzione di una tale facoltà al Direttore rispondeva peraltro alla logica di decentramento del potere per permettere che le modifiche fossero decise da un soggetto più informato e vicino alle necessità del commercio nel porto rispetto all'organo legislativo centrale. Un tanto valeva a maggior ragione per lo Stato italiano ove il Commissario del governo nella regione (ed ora il Presidente dell'Autorità di sistema portuale) era decisamente più vicino alla realtà del porto rispetto all'organo legislativo nazionale.

In considerazione di ciò non è condivisibile la teoria secondo cui l'area del Porto franco potrebbe essere modificata solo in virtù di un atto di rango legislativo, in quanto tale previsione contrasterebbe con quanto stabilito nello stesso Trattato di pace.

Di un tanto si è avuto, successivamente, conferma dalla legge di stabilità del 2015 e dal decreto interministeriale del 2017. Le predette normative, infatti, attribuivano tale potere rispettivamente al Commissario del governo nella regione ed al Presidente dell'Autorità

⁽³²⁾ Cfr. D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. mar.* 2008, 1514.

⁽³³⁾ La funzione del *Director* è ben esplicitata all'art. 19 dell'allegato VIII ove viene previsto che egli adotti «tutte le misure ragionevoli e necessarie per l'amministrazione, il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del Porto franco».

di sistema portuale. Anche in tal caso, le norme citate fanno riferimento allo spostamento dei punti franchi e non anche all'ampliamento degli stessi che, tuttavia, costituisce il presupposto logico di tale potere.

Venendo poi alle differenti modifiche che possono riguardare i punti franchi (ampliamento, riduzione e spostamento) si osserva quanto segue.

In primo luogo non pare possano sussistere dubbi in merito alla possibilità di estendere l'area dei punti franchi, come si può desumere dall'allegato VIII che prevede la possibilità di «allargare l'area del Porto franco» (art. 3, comma 4). L'unica perplessità che si sarebbe potuta prospettare sul punto, ma che di fatto non pare essere stata affrontata dalla dottrina, riguarda la concezione del termine «allargare». Dall'interpretazione letterale delle previsioni dell'allegato VIII si sarebbe potuto, infatti, ritenere che il termine «allargare» potesse riferirsi ad un ampliamento solo su aree contigue ai confini dei precedenti punti franchi (e non fosse quindi possibile l'istituzione di veri e propri nuovi punti franchi in aree non confinanti con i punti franchi preesistenti). Secondo un'interpretazione teleologica e sistematica della normativa, considerando lo scopo del Porto franco di favorire i traffici internazionali, e considerando altresì che il Governo militare alleato aveva istituito nuovi punti franchi in zone differenti della città proprio in ragione delle predette esigenze del commercio internazionale (nonché di quelle urbanistiche di Trieste, v. *infra*) ⁽³⁴⁾, si ritiene che il termine «allargare» non possa essere interpretato in senso restrittivo e letterale.

Quanto, invece, alla riduzione dell'area dei punti franchi la dottrina ha espresso opinioni contrastanti: secondo alcuni il legislatore italiano non avrebbe potuto modificare quanto previsto da una norma pattizia internazionale in maniera unilaterale, mentre secondo altri era vero il contrario. A favore della prima tesi si è affermato che in assenza di una previsione esplicita in tal senso da parte dell'allegato VIII, essa doveva considerarsi vietata poiché, altrimenti, sarebbe venuta meno la tutela dell'interesse comune perseguito dal

⁽³⁴⁾ Poiché Stati Uniti e Gran Bretagna erano tra gli stati parti del Trattato di pace che con la loro volontà avevano determinato il contenuto del predetto Trattato (in quanto vincitori della guerra), le condotte tenute dal Governo militare alleato possono sicuramente fornire indizi sulla volontà delle parti in caso di dubbi interpretativi sul Trattato.

Trattato ⁽³⁵⁾. Nel senso opposto, invece, si è pronunciato il TAR di Trieste con sentenza del 15 luglio 2013 n. 400, *cit.*, in cui si è sostenuto che «il fatto che nell'allegato VIII (e nel decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29) si parli unicamente di ampliamento del Porto franco non significa affatto che sia impossibile anche ridurne l'ambito territoriale, da un lato perché ciò non risulta affatto vietato dall'allegato medesimo e, dall'altro lato, in quanto la normativa che richiama la sola possibilità di ampliamento e che fa riferimento alle zone franche come stabilite nel 1939 non può certo essere considerata alla stregua una normativa di principio, tale da imporsi e diventare cogente per lo Stato italiano alla luce del Memorandum di Londra e della "*general accordance*"». Secondo il TAR di Trieste, quindi, la riduzione dell'area dei punti franchi poteva essere attuata «attraverso atti amministrativi, assunti dal Commissario del governo, su iniziativa o almeno con il pieno coinvolgimento dell'Autorità portuale» (cfr. punti 43 e 43.1 della sentenza).

A tale proposito si ritiene condivisibile il primo orientamento e si esclude, invece, che una norma nazionale o addirittura un atto dell'esecutivo possano abrogare una previsione derivante da una fonte internazionale sovraordinata come un trattato internazionale. Questo, però, non significa che una riduzione dell'area dei punti franchi non sia possibile in assoluto. La riduzione, infatti, sarebbe possibile sulla base del principio del *rebus sic stantibus* per il quale un'area del Porto franco potrebbe perdere il suo *status* in conseguenza della mutata situazione di fatto ⁽³⁶⁾.

Infine, con riferimento al trasferimento dei punti franchi, è interessante l'interpretazione della succitata sentenza del TAR di Trieste del 2013 che, prima ancora che tale potere fosse previsto dalla legge di stabilità del 2015, lo concepiva già possibile in quanto equiparabile ad «una riduzione e contestuale ampliamento [...] per un'area

⁽³⁵⁾ Cfr. D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, cit., 1514.

⁽³⁶⁾ Un esempio dell'applicazione di tale principio è il porto franco di Batum istituito dal Trattato di Berlino nel 1878. A seguito, infatti, del venire meno delle circostanze che ne avevano determinato l'istituzione (ed in particolare dell'inutilizzabilità della vecchia strada carovaniere) lo Zar dichiarò la cessazione di tale regime giustificandolo sostenendo che l'art. 59 del Trattato, con cui veniva prevista la franchigia, non costituiva un impegno internazionale anche alla luce delle mutate circostanze di fatto. Sul punto v. *Article 28. Rebus Sic Stantibus*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 29, *Supplement: Research in International Law*, 1935, 1120.

corrispondente per dimensioni». La dottrina, invece, pur ritenendolo anch'essa ammissibile, si avvaleva di un ragionamento differente ⁽³⁷⁾, richiamando il principio consuetudinario internazionale della sopravvenienza in base al quale sarebbe stato possibile il trasferimento dei punti franchi per impossibilità sopravvenuta (art. 61 Convenzione di Vienna) ⁽³⁸⁾.

Come si è visto pocanzi, la problematica in merito alla trasferibilità del regime giuridico dei punti franchi è stata superata con la legge di stabilità del 2015 che ha per la prima volta esplicitato tale previsione conferendo al Commissario del governo nella regione (e dal 2017 al Presidente dell'Autorità di sistema portuale) il potere di emanare il relativo provvedimento. Tale operazione, come si vedrà nel seguente paragrafo, risultava fondamentale per la città di Trieste non tanto per la necessità di istituire nuove zone franche (posto che ciò sarebbe stato possibile sulla base dei poteri già previsti dall'allegato VIII), quanto per permettere il riutilizzo e la riqualificazione dell'area del porto vecchio, altrimenti inutilizzata, attraverso la sua sdemanializzazione.

Si osserva, inoltre, che l'attribuzione del potere di spostamento al Presidente dell'Autorità di sistema portuale (e, prima, al Commissario del governo nella regione) era attenuato dalle specificazioni contenute nella succitata legge di stabilità del 2015 che limitava il potere di trasferire il regime della franchigia «dal porto vecchio di Trieste». Ciò fa presumere che, qualora in futuro si dovesse rendere necessario un ulteriore spostamento di uno degli altri punti franchi, sarà necessario che ciò sia previsto nuovamente da un atto avente forza di legge che attribuisca il relativo potere con riferimento alle ulteriori aree interessate. Un tanto appare logico se si considera che il potere di spostare l'area dei punti franchi discende solo indirettamente dalle previsioni dell'allegato VIII, non essendo tale potere esplicitato nel Trattato.

Quanto alla finalità delle modifiche, ed in particolare dello spostamento del regime di franchigia, si è già anticipato che lo scopo per il quale tale operazione di spostamento può essere attuata viene

⁽³⁷⁾ Cfr. D. MALTESE, *Atti del Convegno sulla navigazione da diporto Trieste 27 marzo 1998*, Milano, 1999.

⁽³⁸⁾ Il principio internazionale della sopravvenienza opera all'interno del nostro ordinamento per effetto dell'art. 10 cost. secondo cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

individuato dalla normativa nazionale, richiamando i principi del Trattato di pace, nell'interesse del commercio internazionale. A tale proposito vale la pena osservare che il trasferimento del regime di franchigia dal porto vecchio alle nuove aree individuate risponde solo mediatamente ad esigenze del commercio internazionale mentre lo scopo diretto e principale di tali provvedimenti è ricollegabile alle esigenze urbanistiche della città di Trieste. L'ubicazione centrale del porto vecchio, infatti, rappresentava un problema dal punto di vista della viabilità, ed aveva già portato all'inutilizzazione di gran parte dell'area dovuta allo spostamento dei traffici verso il punto franco nuovo, con una conseguente necessità di riqualificazione dell'area.

Tuttavia, i predetti disagi, rappresentano altresì uno svantaggio ed un ostacolo ai traffici internazionali e, conseguentemente, si ritiene che il trasferimento del regime di franchigia persegua altresì l'interesse del commercio internazionale. Si ritiene, peraltro, che la finalità internazionale individuata dalla legge di stabilità del 2015 non debba intendersi necessariamente come l'unica utilità perseguita, ben potendo l'operazione di trasferimento, come nel nostro caso, perseguire plurimi interessi. Per tale motivo si ritiene che il trasferimento del regime di franchigia dal porto vecchio alle nuove aree sia totalmente conforme alle previsioni normative.

5. *Sulla sdemanializzazione delle aree del porto vecchio* — La motivazione principale per la quale si è generato un grande interesse allo spostamento del regime della franchigia attiene alle sorti delle aree del demanio marittimo dalle quali veniva trasferito altrove il regime di franchigia.

In altre parole, la sdemanializzazione costituiva la motivazione principale dell'interesse allo spostamento del regime giuridico di franchigia. Come si è anticipato, infatti, a seguito dell'evoluzione urbanistica della città di Trieste, la posizione del porto vecchio non era più appetibile per il commercio internazionale. La sua posizione centrale e l'assenza di raccordi autostradali agevoli ne avevano determinato il declino e lo spostamento dei traffici verso gli altri punti franchi della città.

Il problema era quindi costituito dall'area di 600 mila metri quadrati del porto vecchio che, non essendo più funzionale per i traffici internazionali, a causa della sua destinazione d'uso non era possibi-

le utilizzare in maniera differente ed era quindi destinata all'abbandono ed al degrado. Tale problematica era nota e già in passato la dottrina si era interessata alla questione con specifico riferimento alla possibilità di destinare le predette aree a fini diversi dalla portualità commerciale ⁽³⁹⁾ senza però che una tale operazione fosse possibile in assenza di un provvedimento legislativo.

Proprio alla luce della predetta situazione, fu proposta, sotto forma di emendamento alla legge di stabilità del 2015, la sdemanializzazione della quasi totalità dell'area del porto vecchio di Trieste (esclusi l'Adriaterminal, le banchine e la fascia di costa) e la sua assegnazione al patrimonio del Comune di Trieste con il contestuale spostamento del punto franco.

Tale emendamento portava all'approvazione dei commi 618 e 619 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 con cui, contestualmente alla previsione dello spostamento del regime di franchigia dal porto vecchio, veniva prevista la sdemanializzazione dell'area.

La predetta operazione di sdemanializzazione portava due serie di vantaggi. Da un lato si permetteva il trasferimento del punto franco in aree retroportuali così evitando che il regime di franchigia rimanesse inutilizzato a causa della sua posizione divenuta, a seguito dell'evoluzione urbanistica della città, scomoda per il commercio internazionale. Tale operazione aveva lo scopo altresì di attirare nuovi investimenti privati, anche internazionali, anche grazie alla possibilità di insediamento per imprese che si occupano di trasformazione, manifattura ed assemblaggio di prodotti. In secondo luogo, la sdemanializzazione permetteva di liberare l'area del porto vecchio dai precedenti vincoli e di riqualificarla, con i conseguenti impatti sulla città dal punto di vista urbanistico ed economico.

Va peraltro evidenziato come l'aver mantenuto nel porto vecchio una parte del punto franco, costituisce un'ulteriore tutela per il Por-

⁽³⁹⁾ In particolare la dottrina aveva ritenuto che in base agli art. 28 ss. c. dip. l'area del porto avrebbe comunque dovuto essere destinata ai «pubblici usi del mare», intesi in senso ampio, ossia si riteneva che fosse necessaria una connessione strumentale tra le opere realizzate e la destinazione delle aree ai predetti pubblici usi del mare. Secondo tale teoria sarebbe stato possibile destinare parte del porto vecchio a costruzioni destinate ad alberghi, ristoranti, circoli, bar, al servizio dei praticanti la nautica da diporto. Cfr. Associazione Italiana di Diritto Marittimo, *Il regime dei Punti Franchi del Porto di Trieste. Parere richiesto dalla Provincia di Trieste*, Trieste, 31 maggio 2000, 24 e D. MALTESE, *Nautica da diporto e "recupero" delle aree del porto vecchio. Intervento*, inedito, 1998.

to franco, specie alla luce delle critiche pretestuose che l'Unione europea ha mosso nei confronti del regime di franchigia.

Non si può escludere, infatti, che l'interpretazione evolutiva dell'allegato VIII che ha reso possibile, per il tramite della legge di stabilità del 2015, il trasferimento del regime di franchigia, possa in futuro essere messa in discussione dall'Unione europea. Ciò in quanto il Trattato di pace non prevede un tale potere e la conseguenza potrebbe essere un'asserita illegittimità del regime speciale dei nuovi punti franchi (in quanto istituiti per effetto di un'operazione non prevista dall'allegato VIII), e l'insussistenza del regime di franchigia nei punti franchi originari dismessi per desuetudine.

Come si è detto, però, una tale eventualità risulta, allo stato, evitata dal mantenimento del regime di franchigia nell'Adriaterminal e nelle banchine e zone costiere del porto vecchio.

6. Sulle lavorazioni nei punti franchi — Un ulteriore aspetto singolare, che differenzia il Porto franco triestino dalle altre zone franche europee, riguarda la possibilità di eseguire manipolazioni sulla merce e trasformazioni anche di carattere industriale all'interno dei punti franchi con notevoli vantaggi anche dal punto di vista economico.

Tale previsione, inizialmente contenuta negli art. 6 e 7 dell'allegato VIII, che disciplinano rispettivamente le manipolazioni usuali e le lavorazioni e trasformazioni ⁽⁴⁰⁾, veniva poi recepita dall'art. 4 del decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29 ⁽⁴¹⁾.

⁽⁴⁰⁾ L'art. 6 prevedeva che «il deposito, il magazzinaggio, la verifica, la cernita delle merci, l'imballaggio ed il riimballaggio e le operazioni consimili, che era costume per il passato di svolgere nelle zone franche del porto di Trieste, saranno autorizzate nel Porto franco, in conformità dei regolamenti generali emanati dal Direttore del Porto franco». L'art. 7, invece, regolava le lavorazioni e le trasformazioni statuendo che «il Direttore del Porto franco potrà anche autorizzare in Porto franco la lavorazione delle merci. L'esercizio di attività industriali sarà consentito in Porto franco soltanto a quelle imprese che esistevano nelle zone franche del porto di Trieste prima dell'entrata in vigore del presente Strumento. Su proposta del Direttore del Porto franco, il Consiglio di governo può consentire che vengano stabilite nuove imprese industriali entro i confini del Porto franco».

⁽⁴¹⁾ L'art. 4 prevede che «si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti [...] alla [...] manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale». Il successivo art. 8 specifica che l'«ampliamento e l'impianto di nuove attività industriali è subordinato a speciale autorizzazione da concedersi, sentito il ministero delle finanze e le altre amministrazioni interessate».

Il regime speciale, con riferimento a tale aspetto, si differenzia notevolmente da quello unionale in quanto nelle altre zone franche europee vengono applicate disposizioni restrittive in materia di lavorazione delle merci, come previsto dall'art. 220 del reg. (UE) n. 952/2013 (codice doganale dell'Unione). In particolare la normativa unionale permette che sulle merci presenti nelle zone franche siano eseguite le manipolazioni usuali, ovvero quegli interventi volti «a garantirne la conservazione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale o a prepararle per la distribuzione o la rivendita» ⁽⁴²⁾ e il medesimo principio è stato recepito dalla normativa nazionale dall'art. 153 del d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 (t.u. della legislazione doganale) ⁽⁴³⁾ per le altre zone franche italiane (mentre, come si è visto, il predetto t.u. faceva salve le previsioni speciali in vigore nel Porto franco di Trieste).

La possibilità di eseguire manipolazioni non usuali e trasformazioni nei punti franchi triestini comporta notevoli vantaggi sotto diversi aspetti, non esclusivamente di natura economica.

Ai vantaggi comuni alle zone franche unionali (esenzione dal pagamento del dazio, dell'IVA e delle misure di politica commerciale per tutta la durata della permanenza nei punti franchi senza alcun limite di tempo per l'immagazzinaggio della merce) se ne aggiungono di ulteriori, in particolare per la merce non unionale. In primo luogo, infatti, rispetto a quanto avviene nelle altre zone franche europee, le procedure doganali sono semplificate: per le merci non unionali non è richiesta la dichiarazione doganale (mentre per merci unionali, l'operatore può scegliere se presentare la dichiarazione di esportazione o introdurre in un magazzino doganale) ed inoltre, in caso di importazione, è previsto il differimento del pagamento del dazio e dell'IVA a 180 giorni dalla data dell'operazione doganale per le merci importate (credito doganale) ⁽⁴⁴⁾.

Quanto agli specifici vantaggi derivanti dalla trasformazione della merce nei punti franchi di Trieste, va rammentata la possibilità di usufruire del costo ridotto dell'energia elettrica e delle altre forme energetiche all'interno del punto franco conseguente alla riduzione

⁽⁴²⁾ Tale previsione era già presente nella dir. 69/75/CEE, all'art. 3.

⁽⁴³⁾ Ancor prima tale principio era contenuto nel d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133, art. 24.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. F. TRAMPUS, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasporti*, 2005, n. 96, 69.

delle accise (ciò vale anche per le manipolazioni semplici, e sia per le merci unionali che per quelle non unionali) e, come si vedrà meglio nel proseguo, la possibilità dell'acquisizione dell'origine UE ed il "*made in Italy*" attraverso una trasformazione in punto franco (a determinate condizioni).

È altresì possibile la conservazione dell'origine (anche preferenziale) a condizione che la merce sia sottoposta a vigilanza doganale.

Con particolare riferimento alla succitata possibilità per le merci di acquisire l'origine UE ed il "*made in Italy*" ⁽⁴⁵⁾ va precisato che ciò è possibile per prodotti composti, attraverso un'ultima trasformazione sostanziale eseguita nel Porto franco che permette alla merce di assumere l'origine italiana. Un tanto a condizione che: si tratti di una lavorazione o trasformazione sostanziale che abbia dato origine ad un prodotto nuovo o costituisca comunque una fase importante del ciclo produttivo; la trasformazione sia economicamente giustificata (per evitare che interventi come la conservazione, il *packaging* o il mero assemblaggio possano attribuire al paese che li gestisce l'origine del prodotto) e la trasformazione abbia luogo presso un'impresa attrezzata ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁵⁾ L'origine doganale della merce individua lo stato in cui la merce è venuta ad esistenza o è stata realizzata (differendo invece dalla provenienza che rappresenta il luogo di partenza di un trasporto internazionale) e viene determinata in base a norme specifiche. Non esiste, tuttavia, una disciplina internazionale ed univoca a livello mondiale per la determinazione dell'origine delle merci, sebbene l'Organizzazione mondiale del commercio abbia tentato di procedere all'armonizzazione della normativa sull'origine non preferenziale attraverso l'Accordo sulle norme d'origine. A livello europeo, invece, l'art. 60 del codice doganale dell'Unione, con riferimento all'origine non preferenziale (applicata nei rapporti con paesi con i quali l'UE non ha perfezionato alcun accordo tariffario), prevede che: a) le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio; b) le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Qualora la transazione internazionale avvenga tra due stati che hanno sottoscritto specifici accordi preferenziali bilaterali, l'origine preferenziale sarà determinata sulla base delle specifiche disposizioni dell'accordo. Sull'origine delle merci cfr. M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milanofiori Assago, 2017, 97.

⁽⁴⁶⁾ Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea la lavorazione o trasformazione sostanziale si ha: a) quando viene generato un prodotto nuovo con una classificazione differente rispetto a quella delle merci sottoposte alla lavorazione; b) qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possede-

Va peraltro evidenziato come, nella pratica, tale grande opportunità concessa dall'allegato VIII di eseguire trasformazioni e manipolazioni anche non usuali nei punti franchi sia stata per anni applicata dallo Stato italiano limitatamente al punto franco industriale.

Una tale limitazione, in verità, non poteva essere desunta dalla normativa speciale del Porto franco che attribuiva al Direttore del Porto franco il potere di autorizzare le lavorazioni e le trasformazioni nel Porto franco per le imprese già esistenti mentre solo per l'esercizio delle nuove attività industriali era necessaria l'autorizzazione del Consiglio di governo (art. 6 e 7 dell'allegato VIII). Lo stesso principio veniva recepito dalla normativa interna sia per i punti franchi ordinari (art. 4, decreto commissariale n. 29 nel 1955), che per il punto franco industriale (art. 2 del decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53). Anche con riferimento alle nuove attività, la normativa interna ricalcava il contenuto del Trattato di pace prevedendo la necessità di una «speciale autorizzazione da concedersi, sentito il Ministero delle finanze e le altre amministrazioni interessate» per i punti franchi ordinaria (art. 8 del decreto commissariale del 1955), ed analogamente, per il punto franco industriale, di una «preventiva autorizzazione del Ministro per le finanze, di concerto con quello del tesoro, sentiti, ove occorra, anche gli altri ministeri interessati» (art. 8 del decreto commissariale del 1959).

Sebbene, come si è visto, la disciplina del punto franco industriale fosse analoga a quelle degli altri punti franchi, fino agli anni Novanta, di fatto, venivano applicati due regimi differenti sulla base delle disposizioni di servizio in vigore. Nei punti franchi ordinari, infatti, venivano eseguite unicamente le manipolazioni usuali e, solo in casi eccezionali, venivano ammessi altri tipi di lavorazioni, previa specifica autorizzazione; solo nel punto franco industriale potevano quindi effettuarsi «le manipolazioni in genere, a norma dell'art. 2 del decreto n. 53/1959» (art. 11 disposizioni di servizio del 7 giugno 1976 n. 60) senza necessità di alcuna preventiva autorizzazione, essendo sufficiente a tal fine darne preventivo avviso alla Sezione doganale del porto industriale. Quanto, invece, alle nuove attività in-

va prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione (C. giust. C.E. 10 dicembre 2009, C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. HEKO Industrieerzeugnisse GmbH*). La Corte di giustizia ha inoltre ritenuto che l'ultima lavorazione in ordine di tempo non costituisce necessariamente la più importante o quella sostanziale (C. giust. C.E. 15 maggio 2003, C-282/00, *RAR c. Sinaga*).

dustriali nel punto franco industriale, l'art. 12 delle disposizioni di servizio, statuiva la necessità di una preventiva autorizzazione analogamente a quanto previsto dall'art. 8 del decreto del 1959.

Successivamente, con le disposizioni di servizio n. 65 del 1999, fu previsto per i punti franchi ordinari la possibilità di eseguire trasformazioni, anche di carattere industriale, delle merci, statuendo che per l'impianto di tale attività o l'ampliamento di quelle già esistenti fosse necessaria una speciale autorizzazione da rilasciarsi dal Ministero delle finanze previo parere delle altre amministrazioni interessate (art. 32). Le disposizioni di servizio si erano quindi finalmente allineate alla normativa internazionale (ed a quella interna che recepiva il contenuto del Trattato di pace).

Nel 2017 furono emanate le nuove disposizioni di servizio (nota dell'Agenzia delle Dogane n. 709/RU del 12 gennaio 2017) che regolavano in maniera uniforme tutti i punti franchi, superando le precedenti differenziazioni tra punti franchi ordinari e punto franco industriale prive di fondamento giuridico, statuendo che «nei PP.FF. è ammessa qualsiasi attività di natura industriale o commerciale o prestazione di servizi» e subordinando l'esercizio delle predette attività «al riconoscimento della contabilità di magazzino» ed eventualmente all'adozione delle misure di vigilanza doganale o delle altre misure speciali previste per determinate attività o merci (art. 20).

Per il rilascio delle autorizzazioni, è previsto che per le manipolazioni usuali ⁽⁴⁷⁾ sia sufficiente l'autorizzazione dell'Autorità di siste-

(47) È la medesima nota n. 709/RU del 2017 dell'Agenzia delle Dogane a fornire un elenco «non esaustivo» delle manipolazioni usuali all'art. 48: «1. ventilazione, esposizione, asciugatura, spolveratura, operazioni semplici di pulitura, riparazioni dell'imballaggio, riparazioni elementari di danni intervenuti nel corso del trasporto o durante il deposito, sempre che si tratti di operazioni semplici, applicazione o rimozione del rivestimento di protezione per il trasporto; 2. ricostituzione delle merci dopo il trasporto; 3. inventariazione, campionatura, cernita, vagliatura, filtraggio meccanico e pesatura delle merci; 4. rimozione di parti danneggiate o contaminate; 5. conservazione mediante pastorizzazione, sterilizzazione, irradiazione o aggiunta di conservanti; 6. trattamento antiparassitario; 7. trattamento antiruggine; 8. qualsiasi trattamento: — mediante aumento della temperatura, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, — mediante semplice diminuzione della temperatura, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 9. trattamento elettrostatico dei tessuti, stiratura dei tessuti; 10. trattamenti consistenti in: — spicciolatura e/o snocciolatura della frutta, taglio e frantumazione di frutta o di legumi secchi, reidratazione della frutta, oppure; — disidratazione della frutta, anche se il procedimento dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 11. rimozione del sale, pulitura e gropponatura delle pelli; 12. aggiunta di merci oppure aggiunta o sostituzione di

ma portuale (art. 24), mentre nel caso di attività di lavorazione o trasformazione industriale è altresì necessario il previo parere dell'Autorità doganale (art. 25), oltre a determinati requisiti soggettivi e oggettivi ⁽⁴⁸⁾.

7. Conclusioni — Come si è visto, il Porto franco di Trieste rappresenta un caso eccezionale nello scenario internazionale trattan-

parti accessorie, purché tale aggiunta o sostituzione sia relativamente modesta o abbia lo scopo di garantire la conformità con gli standard tecnici europei e non alteri la natura né migliori le prestazioni delle merci originali, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre per le merci aggiunte o sostituite; 13. diluizione o concentrazione di fluidi, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, anche se ciò dà luogo a cambiamento del codice NC a otto cifre; 14. mescolatura di merci dello stesso tipo, con qualità differenti, mirante ad ottenere una qualità costante o una qualità richiesta dal cliente, senza alterare la natura delle merci; 15. separazione o riduzione a misura delle merci, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 16. imballaggio, disimballaggio, cambiamento d'imballaggio, travaso e semplice trasferimento in container, anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre. Apposizione, rimozione e modifica di marchi, sigilli, etichette, cartellini segnaprezzo o altro segno distintivo analogo a eccezione delle operazioni passibili di aumentare il rischio di frode, in particolare le operazioni che possono indurre a considerare l'origine della merce diversa da quella autentica; 17. prove, adeguamenti, regolazioni e predisposizione al funzionamento di macchine, congegni e veicoli, in particolare per accertarne la conformità con gli standard tecnici europei, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 18. opacizzazione di raccordi per tubi per adattare le merci alle esigenze di determinati mercati; 19. qualunque manipolazione usuale, diversa da quelle summenzionate, intesa a migliorare l'aspetto o la qualità commerciale delle merci importate o a prepararle per la distribuzione o la rivendita, purché queste operazioni non modifichino la natura, né migliorino la resa delle merci originarie». Le trasformazioni di carattere industriale sono definite «lavorazioni che non rientrano tra le manipolazioni usuali: es. lavorazioni compreso il montaggio, assemblaggio adattamento ad altre merci; trasformazione delle merci; distruzione di merci; riparazione compreso il loro riattamento e messa a punto; l'utilizzo di merci che non si trovano nei prodotti trasformati ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di lavorazione» (art. 49).

⁽⁴⁸⁾ Quanto ai requisiti del titolare dell'autorizzazione, gli art. 26 e 27 statuiscono che il titolare deve: essere stabilito o identificato nel territorio dell'UE; offrire tutte le garanzie per un ordinato svolgimento delle operazioni; comprovare l'osservanza degli obblighi doganali (assenza di infrazioni gravi o ripetute alla legislazione doganale o fiscale e assenza di precedenti per reati gravi in relazione all'attività economica svolta nei tre anni antecedenti all'istanza); rispettare la normativa antimafia; comprovare la sua solvibilità finanziaria per i tre anni anteriori alla presentazione della domanda; possedere un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali; possedere scritture ed utilizzare procedure adeguate che consentano all'Autorità doganale di effettuare i relativi controlli.

dosi dell'unica zona franca europea fondata non già sulla normativa unionale, bensì su un trattato internazionale antecedente alla stessa nascita della Comunità economica europea. La molteplicità di fonti che si intrecciano a diversi livelli nella disciplina del Porto franco ha determinato l'insorgere di dubbi interpretativi tanto da indurre, in passato, la stessa amministrazione provinciale di Trieste a chiedere un parere affinché venisse «delineata la situazione giuridica del Porto di Trieste, in particolare con riferimento alle norme speciali che riguardano la sua situazione di "Porto Franco"» ⁽⁴⁹⁾.

La peculiarità del Porto franco triestino, tuttavia, non si esaurisce nella fonte normativa di rango internazionale, ma deriva anche dal suo contenuto ed in particolare dalla possibilità di eseguire lavorazioni e trasformazioni, anche di carattere industriale, nei punti franchi, nonché nella dinamicità che caratterizza i suoi confini, soggetta ad ampliamenti ed a trasferimenti secondo le esigenze del commercio internazionale. A tali vantaggi si aggiunge sicuramente quello geografico, grazie alla posizione strategica di Trieste, situata al centro dell'Europa ma con uno sbocco sul mare, che le permette di massimizzare la tratta via mare nei trasporti internazionali, accorciando altresì il percorso di navigazione rispetto ad altre rotte alternative ⁽⁵⁰⁾.

Oltre ai vantaggi diretti già visti, vi è un ulteriore vantaggio che potremmo definire indiretto che è il risultato dei recenti interventi normativi che hanno trasferito il centro decisionale dalla Prefettura all'Autorità di sistema portuale, accorpando in capo a quest'ultima tutta una serie di poteri e conseguentemente semplificando i rapporti con gli operatori. La predetta semplificazione ha avuto un'influenza positiva sugli investimenti nel porto grazie anche alla promozione dell'Autorità di sistema portuale dei vantaggi doganali e fiscali a livello internazionale, favorendo così la crescita del porto che attualmente è primo in Italia per tonnellaggio totale e per traffico ferroviario (ed undicesimo in Europa per il tonnellaggio totale) ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Ci si riferisce in particolare al parere richiesto nell'aprile 2000 all'Associazione italiana di diritto marittimo.

⁽⁵⁰⁾ Rispetto alle rotte alternative per i mercati dell'Europa centro-orientale «via Trieste si risparmiano: più di 2.200 miglia; più di 4 giorni di navigazione (velocità media 20 nodi)»; per la rotta Suez — Trieste la differenza rispetto alla rotta per i porti del nord Europa è di 1.300 miglia e di 3 giorni di navigazione; per la rotta Suez — porti del Nord Europa si risparmiano, invece, 3.500 miglia e 7 giorni di navigazione (cfr. www.porto.trieste.it).

⁽⁵¹⁾ Cfr. www.assoporti.it.

Un ulteriore merito che va riconosciuto all'Autorità di sistema portuale è di aver concepito il porto in maniera innovativa favorendo l'integrazione tra il porto ed il mondo della ricerca ⁽⁵²⁾, senza trascurare lo sviluppo delle infrastrutture e della connettività del porto.

I predetti vantaggi ed interventi hanno reso il Porto franco triestino attrattivo per gli investitori internazionali e competitivo nel contesto europeo tanto che, a più di trecento anni dalla sua fondazione, esso è stato scelto anche quale punto di riferimento per la nuova via della seta ⁽⁵³⁾, un tanto, come si è visto, nel rispetto delle previsioni del Trattato di pace di Parigi che lo vuole al servizio del commercio internazionale.

⁽⁵²⁾ Il porto non è più soltanto il luogo dove si carica e scarica la merce ma anche, ad esempio, la sede dello sviluppo della robotica subacquea, come è avvenuto per la società Saipem, che ha fondato nel punto franco vecchio di Trieste il "Polo per la Robotica Subacquea", in cui vengono studiati e testati robot e droni in grado di eseguire lavorazioni sottomarine. Ed è proprio l'insediamento di tali attività ad alto valore aggiunto che, secondo D'Agostino, costituisce «il presupposto per creare una nuova ed inedita sinergia, un processo virtuoso in grado di ingenerare ricadute positive su tutto il sistema: formazione al lavoro, ricerca ed industria» (Z. D'AGOSTINO, *Fisco, portualità e logistica nel Porto franco di Trieste*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali* a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, 129).

⁽⁵³⁾ Ci si riferisce all'Accordo di cooperazione sottoscritto nel marzo 2019 dall'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e dalla China Communications Construction Company, attraverso cui saranno realizzate infrastrutture con lo scopo di collegare il porto di Trieste alla nuova rotta del commercio internazionale.

